

QUELLE GESTION PUBLIQUE DANS UNE PERIODE DE CRISE ?

CHAIB BAGHDAD
Université de Tlemcen

RESUME

Ce papier traite de la question de la gestion des dépenses publiques dans un cadre de crise économique ou financière, étant donné que les effets et conséquences peuvent changer les orientations et les politiques adoptées, à partir du fait que l'on procède différemment devant un changement inattendu et imprévu, comme c'est le cas pour les crises.

On sait que la crise représente un état de déclin et détérioration observée à l'échelle internationale, qui se répercute sur les agrégats économiques des pays, et en première instance, les finances publiques, d'où la nécessité de s'approprier et de s'armer pour affronter, efficacement, contre les répercussions qui peuvent affecter la gestion des dépenses publiques, considérant que le nœud de ces dépenses demeure le budget de l'Etat et son trésor.

Pour le cas algérien, la dépendance envers le secteur des hydrocarbures, et notamment les prix du pétrole, rend la situation plus délicate et contraignante, du moment que toutes les recettes proviennent des ventes des hydrocarbures, ce qui rend la gestion des finances publiques très aléatoire et dépendante de ces revenus, confirmant, ainsi, une plus grande fragilité et vulnérabilité de ces revenus, avec comme répercussions directes sur les dépenses publiques et la gestion de celles-ci.

Quelques mots-clés : Déficits publics-Management public-Gestion budgétaire-Algérie-Crise financière-Dépenses publiques-Politique publique et budgétaire

SUMMARY

This paper is dealing with the question of managing the public expenditures, in the context of economic and financial crisis, knowing the fact that the effects and repercussions could change the direction and some politics adopted and elaborated, keeping in mind that such situation and case can, inevitably, take the decision makers to adopt a policy to respond to such change which was unexpected.

We know that an economic or financial crisis represent a state of decreasing and economic decline, observed in the international level, which can result to some damages and harms to economic criterions, and in the first ones, the public expenditures, meaning that we need to be, efficiently, equipped and fitted to confront these repercussions and effects, which could make more difficult and complex the management of the public finance, taking in mind that the bow of these expenditures remain the public budget and its treasury. For the Algerian case, the entire dependency on the sector of hydrocarbon, and mainly the prices of oil or petrol, make the situation more delicate, for the fact that all the revenues are coming, exclusively, from this sector, which means that the management of public finance and expenditures is very depending on these revenues, confirming by this, a great vulnerability and fragility of such financial incomings, and making more complex the way to use the public funds for better economic use.

Key-words: Public deficit-public management-budgetary management-Algeria-financial crisis-public expenditures-public and budgetary policy.

الملخص

إن الهدف من هذه الورقة هو دراسة كيفية تسيير النفقات الحكومية في إطار أزمة اقتصادية أو مالية مع العلم إن نتائج لتهته الأزمة قد تكون وخيمة و مؤثرة خاصة بالنسبة للمالية العامة للدولة مع العلم إن السياسة تختلف في ظل هذه الوضعية.

نعلم إن لكل أزمة آثار مباشرة على مدا خيل الدولة و قد تكون مؤثرة في بعض المجمعات الاقتصادية من بينها الموارد المالية أي ميزانية الدولة و هذا ما يجبر التسليح بوسائل و سياسات تكون مطابقة لمكافحة النتائج السلبية اللازمة للاقتصاد

في حالة الاقتصاد الجزائري الذي يعتمد كلياً على قطاع المحروقات و خاصة المداخل من بيع المواد البترولية فان الوضعية تكون أصعب و ذلك راجع إن كل ميزانية الدولة التي هي حجر الأساس للنفقات الحكومية تخضع حسب تقلبات الإيرادات البترولية و هذا م يبين صعوبة تسيير النفقات الحكومية في ظل الأزمة الاقتصادية.

الكلمات المفتاحية = العجز الحكومي - التسيير الحكومي - التسيير الميزانية الدولة - الجزائر - الأزمة المالية - نفقات حكومية - السياسة الحكومية و ميزانية الدولة

INTRODUCTION

Les diverses interprétations littéraires et théoriques sur la gestion publique (ou la gestion du budget de l'Etat) convergent vers l'idée que son élaboration et préparation tient compte, pour une mise en œuvre parfaite avec le moins possible de coûts et de perturbations envisageables, sur des paramètres qu'il faut bien analyser et essayer de bien corriger, pour ne pas se retrouver dans des situations délicates et indésirables, et parmi ceux-ci, les paramètres relatifs au contexte et à la conjoncture réelle et vécue.

Les spécialistes en la matière déconseillent l'usage d'une telle politique dans un climat et conjoncture qui ne plaide guère à sa mise en place et son application, conscients des retombées que cela peut produire sur les projets de l'Etat et sur ses intentions d'améliorer les conditions économiques de la nation, allusion faite aux besoins, toujours en croissance et parfois trop budgétivores, notamment lors des préparations des investissements à moyen et long terme.

Une politique de gestion ou de management public est dictée dans un souci de préserver l'équilibre financier d'un Etat, tout en garantissant la conduite des projets et programmes, déjà discutés et adoptés, et aussi, dans un souci de montrer un visage de capabilité et soutenabilité auprès des institutions internationales, particulièrement, dans un contexte économique et financier marqué par des méfiances et des doutes sur les capacités financières des pays à honorer leurs engagements, et cela est valable même pour certaines nations qui ont manqué à leurs engagements et échoué dans l'achèvement des projets, allant même jusqu'à créer des problèmes et des tensions avec d'autres partenaires, comme ce fut le cas avec les crises des finances publiques en Grèce, en Irlande et ces derniers temps au Portugal, avec une forte probabilité que cela va toucher prochainement l'Espagne.

Il faut savoir, selon le recoupement de quelques articles et écrits, que la gestion des finances publiques est une composante essentielle et fondamentale des questions relatives au développement économique, puisqu'on lui reconnaît :

- 1) Une utilisation efficace et responsable des ressources publiques.
- 2) Une assurance et garantie de stabilisation budgétaire et macro-économique.
- 3) Une répartition des ressources financières disponibles selon les priorités et le ciblage des secteurs et domaines les plus nécessaires et qui peuvent rendre la contrepartie pour les décideurs économiques
- 4) Dans un contexte difficile et marqué par des récessions et des phases de décroissance économique, cette gestion est capable de poursuivre le chemin de financement de l'économie et prouver ses intentions de remonter le moral des institutions de l'Etat et des partenaires étrangers.

Les dernières perturbations observées sur certains marchés économiques et places financières ont propulsé, sur le devant, tout l'intérêt et l'importance qui doivent être accordés au management public, et insistent sur le fait de revoir certaines idées propagées sur les finances publiques, comme étant simplement un moyen de répartir des ressources selon les dépenses planifiées et élaborées, alors que, et les auteurs ne cessent de le proclamer et le citer, la gestion des finances publiques dépasse bien ce cadre et devient une politique qui englobe et encadre, à la fois, des instruments macro-économiques, fiscaux, et financiers.

Tout cela nous conduit vers la nécessité de bien étudier cette gestion et démontrer ses implications et ses contributions, dans sa propre forme et celle façonnée dans des moments et conjonctures, parfois imprévisibles et contraignantes.

1) QUELQUES ECLAIRAGES SUR LA CRISE FINANCIERE

Comme à l'accoutumée, chaque turbulence économique planétaire fait l'objet de plusieurs analyses et explications afin de saisir trois principales préoccupations :

- 1) Les causes réelles de cet événement.
- 2) Les conséquences et retombées.
- 3) Les remèdes et solutions.

Il faut savoir que la genèse de cette crise est purement le résultat des difficultés rencontrées par les ménages américains à faible revenu de rembourser les crédits octroyés pour l'achat des logements (crédits immobiliers), ce qui a entraîné une crise des hypothèques et par suite, dû à l'interconnexion entre les marchés bancaires américains et étrangers (notamment européens), à une crise qui s'est propagée à niveau international.

Suivant une explication élémentaire¹, le taux de non remboursement des crédits dépassait 15%, alors qu'il n'était que de 5%, ce qui a engendré une perte de 160 milliards de dollars (plus connue comme la crise des subprimes).

L'explication de cette propagation et contagion de la crise au niveau mondial est fournie par deux éléments essentiels :

- 1) Le système de **titrisation** appliquée par les banques.
- 2) Le mécanisme employé par les banques avec les crédits subprimes (**Leverage By Out**).

De son côté, R. RICOL (Ricol, 2008)², pense que « la complexité et l'opacité croissante des instruments financiers » constituent un autre élément de réflexion sur cette crise, en ajoutant que même la volatilité du prix des matières premières est impliquée dans l'explication du déclenchement d'une telle crise

¹ Consulter le site web : « La finance pour tous », Juillet 2009.

² R. RICOL, « Rapport sur la crise financière », Gouvernement français, Septembre 2008.

S.MOATTI (Moatti, 2007)³ relève que les agences de notation (agences spécialisées dans l'attribution des notes aux différents titres financiers, celles d'AAA à C) ont, elles-aussi, leur part de responsabilité dans cette crise, du fait qu'elles ont « gonflé » des notes à certains produits dérivés qui, assurément, ne le méritaient pas.

Au-delà des pertes financières estimées à plusieurs milliards de dollars, les graves séquelles que cette crise a engendré se traduisent par **les méfiances des banques entre elles**, contrairement au principe cher du système libéral, basé sur l'assistance et l'aide entre les systèmes financiers libéraux à un niveau international, démontrant, par là, que l'appréciation des compromis et consensus est plus valorisée que dans ces moments de dérapage et de perte de confiance entre les partenaires économiques et financiers, et ce que vient de montrer et dévoiler cette crise, qui ne fut qu'une autre crise qu'a connue le monde libéral et capitaliste depuis des temps et qu'on s'habitue même à les voir déclencher dès que certaines perturbations se profilent à l'horizon.

Sur ce même registre, J.M.HARRIBEY (Harribey, 2008)⁴ est plus catégorique et direct, en affirmant « qu'un système qui veut assurer 15 ou 20 % par an de rentabilité aux actionnaires, et qui prétend se passer de toute régulation publique, en confiant la planète à la seule loi du marché, est un système mortifère.

Le débat sur cette crise reste, évidemment, très élargi et différemment interprété, et ne se limite guère à quelques écrits où autres commentaires, mais on peut juste inclure un autre point de vue, à travers une lecture de S.T.LAPIERRE (Lapierre, 2007)⁵ qui insiste sur le fait que l'adoption d'un

³ S.MOATTI, « La crise et ses conséquences », revue Alternatives Economiques, N°261, Septembre 2007.

⁴ J.M.HARRIBEY, « La crise du capitalisme financier », article paru dans Sud-Ouest, Février 2008.

⁵ S.T.LAPIERRE, « La crise du subprime », Revue Régions et Développement, N°26, 2007.

comportement spéculatif et lucratif des banques, à quel niveau que ce soit, est le principal déclencheur de cette crise, et son amplification à travers la scène financière internationale.

L'effet de contagion a joué grandement dans cette crise, du fait que la titrisation s'est avérée comme une opération plus coûteuse que prévue, et a amené différentes institutions bancaires (la F.E.D aux USA, la B.C.E en Europe,...) à intervenir pour éviter une paralysie du marché de crédit (Credit Crunch).

Nonobstant les pertes financières, déjà amplement discutés, la crise financière (version 2007) a ébranlé tout un système financier et bancaire international, et montré la fragilité de l'industrie financière, malgré la multitude des produits dérivés et les prouesses de l'ingénierie financière.

Autre conséquence de cette crise réside dans la manipulation et la gestion des risques bancaires (malgré les dispositions de BALE 3), du fait que la majorité des banques ont pris plus de risques lors de l'octroi des crédits où l'exécution des opérations du marché.

Le mécanisme de découpage des obligations en deux tranches, dont l'une comportait une part des rendements intéressants et une autre des risques envisagés, s'est avéré, dangereusement, inefficace et a créé l'effet boule de neige des « hedge funds », ces fameux fonds présumés protéger et sécuriser les transactions financières, et donner plus de garanties et d'assurance aux acteurs et partenaires sur l'efficacité des opérations bancaires, même au niveau de la sphère financière internationale.

Ainsi, tout est partie d'une bulle immobilière, qui a réussi à entraîner toute une série de bulles concomitantes, pour aboutir à une bulle de crédit, et par suite, une autre bulle des matières premières, qui concerne plus les pays producteurs, émergents et fort demandeurs de ces énergies, et qui a abouti par la suite à une crise de l'économie réelle, expliquant de ce fait, les fortes inquiétudes et méfiances d'autres pays, non réellement concernés par la crise bancaire, mais qui doutent fort que cette crise les rejoindra et s'invitera

à leurs projets et autres programmes, comme ce fut le cas de l'Algérie, étant un producteur des hydrocarbures et qui s'est vue touchée par la baisse des prix sur les marchés des matières premières, sans qu'elle soit partie prenante ou la cause d'une quelconque baisse de l'offre, qui s'est répercutée sur les mécanismes des prix internationaux, d'autant plus, qu'on sent un poids, de plus en plus fort et pesant de l'économie financière et bancaire sur l'économie des marchandises, des biens et des services, l'économie qu'on connaît depuis les classiques et leurs indétrônable théories, approches et doctrines, favorisant plus des flux des capitaux et des investissements que les flux commerciaux traditionnels connus.

L'architecture financière et bancaire s'est révélée impuissante face à une simple crise immobilière, de surcroît de simples crédits pour l'achat de logement qui se pratique dans tous les pays du monde, mais qui est devenue, par les jeux de spéculation à grande échelle et les mécanismes du marché international interbancaire, une véritable crise avec l'éclatement des multiples bulles, qui ont créé une véritable panique dans l'économie mondiale.

A titre de synthèse et de leçon pour l'avenir, certains économistes et financiers appellent pour une nouvelle structure financière internationale autour des axes suivants :

- **Un encadrement approprié des mécanismes de titrisation.**
- **Une révision de la législation sur les systèmes des crédits alloués.**
- **Une mise en place d'un observatoire sur la gestion des banques (par d'autres contrôles plus rigoureux).**

- **Un suivi des opérations de spéculation, à l'échelle nationale où internationale.**
- **Un renforcement du rôle de la régulation publique, notamment par le biais de la Banque Centrale.**
- **Une mise au point pour les agences de notation de procéder à une meilleure politique de « rating ».**

La multiplication des places financières et des emplacements financiers, à la recherche des moindres occasions et opportunités pour maximiser les profits et les gains, résume bien les appréhensions des dirigeants sur les appâts, de plus en plus nombreux, des financiers et des banquiers, et fait craindre des retombées et des répercussions néfastes et ombrageuses sur les pays en développement, qui ne font que subir les déboires du système financier capitaliste et qui ne peuvent riposter, faute de stratégies convenables et de politiques consistantes, et aussi du fait de leur dépendance de ce système.

En plus des graves conséquences sur le secteur financier lui-même, où on a recensé plus de 84 établissements de crédits hypothécaires qui ont été liquidés et près de 35.000 emplois ont été supprimés, en plus des menaces qui pèsent sur les futurs recrutements et emploi, les perspectives de l'économie internationale n'augurent pas trop à l'optimisme et la stabilité financière, du moment que l'on ressent, encore, les secousses de la dernière crise, et les risques de dérapage des monnaies internationales (le dollar et l'Euro notamment) se font sentir lourdement, redoutant un autre effet de domino sur l'industrie financière et la remise en cause de toute l'architecture financière et bancaire, tant soumise à des négociations âpres et intenses et ayant mobilisé une grande partie des géants de la finance internationale.

Néanmoins, la crise financière, et ses ampleurs et ramifications, a permis de dénicher et déceler les lacunes et les dysfonctionnements de l'économie financière, et plus important encore, le comportement des décideurs économiques, ainsi que les agents économiques, à leur tête l'Etat, et sa

politique budgétaire, étant donné que les effets d'une crise sont ressentis, en premier lieu, par cet agent, qui va tenter de les traduire, en douceur et sans brusque, en politique de stabilité et d'apaisement, sans paniquer l'opinion publique.

2) QUELQUES LECTURES SUR LA GESTION PUBLIQUE

Il est, généralement, admis que la confection d'une politique budgétaire doit tenir compte de plusieurs aspects, notamment, l'état des lieux de l'économie nationale, l'état d'avancement des projets et programmes en cours, de la performance de certains agrégats macro-économiques, à l'exemple du taux d'inflation, du taux de change, du taux d'intérêt, du taux de croissance économique, de l'excédent budgétaire et commercial, et autres, car il s'agit, quand même, d'une politique qui doit refléter l'image de sérénité, stabilité et prospérité pour les partenaires étrangers et pour les institutions internationales quant au respect des normes et critères d'une bonne gestion publique.

Le concept de la gestion publique évolue avec le temps et avec les contextes vécus, du moment que l'on parle, avec insistance ces derniers temps, de l'introduction de nouveaux concepts plus conformes avec la réalité et le développement des sociétés et des économies, à l'exemple de la décentralisation, la gouvernance, la participation citoyenne, les approches de proximité, la délégation, dévolution et déconcentration, et bien d'autres, vu que les derniers bouleversements et changements structurels opérés et observés à l'échelle internationale ont amené les décideurs économiques à se pencher, sérieusement, sur d'autres manières de mener et diriger un management public, dans un souci de préserver la paix sociale (et économique) et d'assurer la pérennité et la soutenabilité de cette politique, principaux gages de confiance envers le monde extérieur.

Un débat s'est instauré sur le concept de la gestion publique, à savoir comment différencier entre un bien public et privé, et à quel moment une politique peut-être dirigée et élaborée par l'Etat, et surtout, quel Etat dans la

question de cette gestion, dans un contexte dominé par des courants du libéralisme et des partisans du moindre Etat, ce qui présume que l'on doit bien baliser cette question de gestion publique et rendre plus limpide tous les contours et ramifications qui tournent autour de ce thème, dans un souci de mieux discuter de cela dans un cadre plus empirique et pratique.

A cet égard, deux pensées et approches ont débattu sur cette thématique :

1) Une européenne qui préconise que l'action publique est une démarche qui ne différencie, ni fait de distinction entre les promoteurs de cette démarche, qu'ils soient privés ou publiques, l'essentiel est de proposer des services publics à la hauteur des attentes des citoyens et la population.

2) Une autre américaine qui préfère le respect des règles et des pratiques développées par des institutions étatiques, qui peuvent mieux répondre aux (nombreuses et diversifiées) attentes des citoyens, plus connue sous le concept « Reinventing Government ».

D'une manière simplifiée, la gestion publique prône la conduite et la mise en place d'une stratégie destinée à promouvoir l'efficacité et la performance de l'Etat envers ses sujets, à travers une administration publique qui doit, non seulement être à l'écoute des citoyens, mais aussi améliorer le rapport coût/service, cela en adoptant un partage des rôles entre un Etat qui décide et fixe les objectifs, et d'une administration qui gère et dirige les décisions opérationnelles, le tout dans un souci de mieux rapprocher la base à la hiérarchie, d'écourter les distances entre les collectivités territoriales et de moderniser les services publics, considérés comme les véritables interlocuteurs entre l'Etat, les administrations publiques et les citoyens, à l'heure où les campagnes électorales battent leur plein et la consolidation des fonctions qui tараude l'esprit de plusieurs dirigeants.

A partir de quelques écrits, entre-autres de J.FONTANEL (2005), R.MUSGRAVE (1959), L.WEBER (1997), on peut avancer que la gestion publique tente de traduire la répartition du budget par l'Etat, dans le but d'efficacité à double tranchant : Efficacité économique et efficacité sociale,

que, parfois, quelques aléas peuvent remettre en cause et perturber les intentions de l'Etat envers la société, dans un contexte marqué par des appels des ultralibéraux de réduire, au maximum, les interventions de l'Etat, avec le fameux slogan « pour moins d'Etat, pour mieux d'Etat ».

Il faut bien comprendre, dans un souci de clarté et objectivité, que la gestion publique est plus visée et perçue comme la répartition, par l'Etat, des deniers publics récoltés, soit à travers les finances locales, composées principalement des impôts locaux et autres taxes, soit à travers des recettes provenant de ventes à l'extérieur des produits ou services domestiques, et consiste, à distribuer les recettes selon les dépenses envisagées, afin d'atteindre l'équilibre budgétaire, facteur fondamental dans la stabilité financière d'une nation aux yeux des organismes financiers internationaux.

Il faut savoir que le budget est un instrument d'intervention de l'Etat et constitue une arme qui peut valoriser l'image de cet Etat et qui peut, aussi, contribuer dans la correction de quelques dysfonctionnements et dérapages des agents économiques, à l'instar des entreprises, des ménages, des investisseurs, des professionnels du commerce extérieur, qui se comportent plus pour leur propre intérêt que celui de l'Etat.

Autre clarification à entreprendre dans ce débat et qui réside dans le fait qu'il faut bien distinguer entre une gestion publique et une politique publique, vu que cette dernière concerne plutôt la mise en place des politiques économiques dans un souci de stabilité économique et de bien-être économique, par l'intermédiaire d'un taux de croissance assez consistant et durable, y compris l'action publique par une politique fiscale et budgétaire, alors que la première est plus dirigée dans un sens de répartition des recettes publiques, chèrement acquises et prélevées, selon les différents besoins de l'économie, et combien ils sont nombreux, diversifiés et exigeants.

De leurs côté, J.C.PAPILLON et R.LEDUFF (1998) interprètent la gestion publique comme étant une manière de diriger les recettes publiques pour

répondre aux attentes des marchés, dans un contexte libéral, afin de mieux mesurer la performance des agents de cet Etat, et contempler, de visu, les résultats obtenus, pour bien entamer un débat sur ce qu'ils appellent « l'autonomie locale », comprendre par là, le transfert des pouvoirs de décisions et de choix vers les collectivités territoriales, considérées comme plus proches des citoyens et plus en connaissance des véritables problèmes de la population au niveau de la base, sans pour autant, priver cet Etat de la jouissance des retombées positives et avantageuses pour son trésor, ni de l'éloigner de faire partie de cette gestion et ce management.

A titre de récapitulatif, la gestion publique est plus abordée à partir des éléments suivants :

Le rôle de l'Etat.

- ✓ La gestion des finances publiques.
- ✓ Les cadres de gestion des fonctions publiques.
- ✓ La prestation des services à la population et aux citoyens.
- ✓ Les implications des agents économiques.
- ✓ Les contextes économiques et sociaux sévissant.
- ✓ Les mouvements de la mondialisation.

Néanmoins, la gestion publique évolue au gré des contextes et des conjonctures, et se manifeste par une flexibilité conforme aux changements opérés et observés, d'où la nécessité de comprendre son implication lors de ces changements et les nouvelles formes qu'elle doit entreprendre dans ce sens-là, à l'instar d'autres mouvements rencontrés et recensés au niveau des entreprises et des firmes, et aussi des Etats dans le processus d'ajustement.

Selon D.GIAUQUE (Giauque, 2007)⁶, les principes de la nouvelle gestion publique sont regroupés autour de :

I. La décentralisation et l'efficience.

⁶ D.GIAUQUE, « Les paradoxes de la nouvelle gestion publique et leurs effets sur les institutions et ses acteurs », Journées d'étude sur « les crises institutionnelles et leurs effets », Lausanne, 2007.

- II. L'excellence et la qualité.
- III. La participation communautaire.
- IV. Séparation entre prise de décision stratégique et gestion opérationnelle.
- V. Réduction des règles procédurales.
- VI. Réduction de la hiérarchisation et adoption des principes de subsidiarité.
- VII. Adoption des mécanismes marchands dans la production des biens et des services d'intérêt général.
- VIII. La mise en place de la politique de transparence sur les activités de l'Etat dans la prestation des services et les méthodes de répartition du budget, étant donné que les contribuables peuvent avoir un droit de regard sur cette gestion.
- IX. Approches participatives et de proximité.

La nouvelle gestion publique est aussi un concentré de quelques théories, à l'exemple des plus recommandées comme :

- A. **La théorie des choix publics.**
- B. **La théorie de l'agencement.**
- C. **La théorie des coûts de transaction.**

Pour sa part, F.X.MERRIEN (Merrien, 1999)⁷ propose que les formes de gestion des Etats des finances publiques doivent se conformer à la réalité des systèmes et des sociétés, en affirmant, particulièrement que « le postulat fondateur de l'économie des choix rationnels (et donc la gestion publique) est que les Etats –providences doivent être profondément reformés, en raison de leurs effets pervers », défendant, par là, le principe du libéralisme et l'introduction des outils appropriés aux systèmes libéraux, et rejetant toute forme de gestion de type Wébérien ou ultra-centralisé, car cela, d'après cet auteur, ne pourra que nuire et détruire la relation que

A. ⁷ F.X.MERRIEN, « La nouvelle gestion publique : Un concept mythique », Revue lien social et Politiques, N°41, 1999, p.95-103.

l'administration centrale tentera de mettre en place, dans un esprit de rapprochement et de raccourci de distances et de barrières.

On comprend, ainsi, que la nouvelle gestion publique constitue une nouvelle étape dans le traitement de la problématique des finances publiques et se concentre plus sur des tendances libérales, en expliquant et défendant le principe que cette gestion peut se développer et s'impliquer plus dans la gouvernance locale, juste en insistant sur les principes du marché et ses mécanismes et donnant une plus grande chance aux privés de prouver qu'eux-mêmes sont capables de cette gestion et que le nouveau contexte économique s'adapte plus à cela, tenant compte que les finances publiques demeurent, toujours, un domaine compliqué et complexe, qui nécessite la mobilisation de tous les partenaires, y compris, le privé.

3) DEPENSES PUBLIQUES ET CRISE EN ALGERIE

La politique budgétaire, en Algérie, a toujours suscité un intérêt particulier, du fait que ce pays a connu deux périodes importantes, après son indépendance : Une période caractérisée par la mise en place des mécanismes de l'économie planifiée et dirigée, et une autre par des tentatives d'application des principes de l'économie de marché, après un ajustement structurel jugé trop sévère et rigoureux, créant, ainsi, un dilemme et une problématique pour les décideurs économiques quant au choix d'une politique de gestion publique qui doit :

- A) Satisfaire les recommandations et directives des responsables des bailleurs de fonds et des institutions internationales pour l'accompagnement des réformes économiques.
- B) Prendre en compte les difficultés et la complexité de la société algérienne, en particulier, la population la plus démunie et fragile.

Ainsi, la gestion publique, dans ce pays, devait trouver un compromis entre le respect des normes internationales et les spécificités de l'économie nationale, à savoir une économie rentière et trop dépendante des mouvements des marchés des matières premières, en l'occurrence les

fluctuations des prix, nécessitant, de ce fait, une gestion prudente et préventive, avec des précautions pour parer à toute situation qui va à l'encontre des intérêts et des préoccupations des responsables du pays.

On aborde notre étude sur cette question par quelques données sur le budget de l'Etat sur une période précise, pour en savoir l'évolution de quelques indicateurs et la politique que l'Etat a suivi dans ce processus.

Ainsi, les recettes budgétaires ont connue un accroissement de près de 44% par rapport aux années antérieures, passant de 1.924 milliards DA à 2.763 milliards DA, alors que les dépenses budgétaires ont, elles-aussi, connue une progression de l'ordre de 12%, de 4.323 milliards DA à 4.883 milliards DA.

Le tableau suivant est plus indicatif de ces évolutions :

	2005	2006	2007	2008 L.F	2008 LFC
Recettes budgétaires	1.719 ,8.	1.835,5	1.900,3	1.924	2.763
Fiscalité pétrolière	899,0	916	973,0	970,2	1.715,4
Dépenses budgétaires	2.105,1	2.543,4	3.143,4	4.322,9	4.882,2
Dépenses de fonctionnement	1.232,6	1.452,0	1.662,8	2.018,0	2.363,2
Dépenses d'équipement	872,5	1.091,4	1.480,6	2.304,9	2.519,0
Solde budgétaire	-385,2	-707,9	-1.243,1	-2.398,1	-2.119,2
Solde global du trésor	-472,2	-647,3	-1.295,4	-1.766,9	-1.401,6
Solde budgétaire/PIB %	-5,1	-8,4	-13,2	-13,0	-26,6
Solde budgétaire/PIB HH %	-9,3	-15,5	-23,8	-44,3	-36,5
Solde global du trésor/PIB %	-6,3	-7,7	-13,8	-25,7	-17,6

SOURCE : Ministère des Finances, Alger, 2009.

On remarque, ainsi, la part prépondérante de la fiscalité pétrolière dans la constitution des recettes, plus de 50%, mais surtout le solde négatif du budget de l'Etat, soulevant, ainsi, les craintes des spécialistes sur cette manière de conduire la politique budgétaire, notamment, dans le contexte des hausses des prix des hydrocarbures au niveau des marchés internationaux, où l'on observe qu'à chaque fois que la conjoncture économique est confortable, allusion à l'augmentation des prix, l'Etat affiche des ambitions démesurées en termes de dépenses publiques, à l'encontre de l'esprit de prudence et de précaution, et plus précisément, la rationalité économique prônée et conseillée dans le cas des économies rentières.

D'autant plus, les dépenses de fonctionnement prennent plus d'importance que celles des équipements, ce qui renseigne sur la manière que les décideurs économiques adopte dans la répartition des recettes provenant du secteur des hydrocarbures, puisqu'on enregistre une hausse de 13% pour les premières et moins de 10% pour les secondes, dévoilant, ainsi, une inquiétude de la gestion publique qui ne se conforme pas à la rigueur attendue et à l'efficacité souhaitée, ou le social semble primer sur l'économique, probablement, dans un esprit de paix sociale et de stabilité des équilibres socio-économiques.

Dans un rapport de la Banque Mondiale de 2007, il est question d'un état de peu d'efficacité des dépenses publiques en Algérie, qu'il impute aux défaillances suivantes :

- I. L'existence d'un décalage entre une planification budgétaire, basée plus sur des prévisions de fluctuation des prix internationaux des hydrocarbures, et les priorités sectorielles.
- II. La séparation entre un budget d'investissement et d'équipement et un budget de fonctionnement, avec, comme déjà soulevée

précédemment, une concentration des dépenses de paiement des revenus et des salaires.

- III. Les passifs importants (les restes à réaliser).
- IV. Des écarts entre des budgets approuvés et adoptés et ceux qui sont exécutés et réalisés réellement sur le terrain.
- V. Les surcoûts pendant la réalisation et l'exécution des projets, dus pour la plupart à l'inexpérience des organismes d'étude et de prospection, et aussi des visions trop vagues et fondées sur des probabilités trop fantaisistes.
- VI. Une gestion trop obsolète et qui ne tient pas compte des évolutions constatées au niveau mondial, du genre de la nouvelle gestion publique, et les modèles innovantes de conduite d'une politique budgétaire.

Il faut savoir que les institutions internationales (le FMI et la Banque mondiale) précisent que le système de gestion budgétaire, d'un pays, est considéré comme amélioré et consistant si ce pays remplit, au moins, 7 critères requis parmi les 16 critères de référence, ce qui place l'Algérie parmi les pays qui souffrent d'une médiocrité relative dans ce sens, ne réalisant que 5 critères parmi les 16, confirmant de ce fait, la mauvaise performance de la politique budgétaire, et cela à toutes les étapes, de la formulation, l'exécution et l'évaluation et le bilan des actions projetées.

Autre grief porté au cas algérien réside dans l'absence d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui se fixe comme objectif :

- a) Amélioration de la performance macro-économique.
- b) Meilleure répartition sectorielles des ressources disponibles.
- c) Utilisation rationnelle des ressources et des moyens financiers, tirés par les exportations et les revenus de l'extérieur.

Ainsi, la crise financière récente fut considérée comme un moindre impact sur l'économie algérienne, du fait de l'inexistence d'une interconnexion bancaire et financière des banques de ce pays avec l'étranger, et qui a fait, d'après les déclarations du ministre des finances, que l'économie algérienne n'a pas trop souffert des conséquences de cette crise, contrairement à d'autres pays développés, mais cela s'est complètement renversé suite à la baisse des revenus pétroliers, du à la baisse de la demande de ces pays développés, touchés par cette crise, et donc, une baisse considérable des recettes pétrolières de ce pays.

a hausse des prix du pétrole, depuis pratiquement, une décennie, a permis un gonflement des réserves de change, qui sont passées d'une couverture d'une moyenne de 7 mois au cours de la période 1995/2000, à près de 23 mois au cours de la période 2000/2007, pour atteindre près de 34 mois en 2008, près de 36 mois en 2009 et avoisine les 40 mois en 2010, donnant, ainsi, une marge de manœuvre assez conséquente pour la conduite des projets économiques, mais orientés et destinés plus dans des investissements publics lourds et massifs, sans teneur et force productive qui accompagnent ces derniers, débouchant, comme le prédisent certains économistes, sur une instabilité budgétaire et une grande pression sur les recettes publiques, du fait d'une amplification des dépenses publiques.

Ainsi, au moment où d'autres nations se débattent sur les sorties de crise et ses effets néfastes sur la politique budgétaire, comme l'exemple le plus signifiant de la Grèce, l'Algérie profite bien, et de la hausse de ses réserves, malgré la baisse relative de la demande de ses clients, et des impacts négatifs de la crise financière, traduisant, de ce fait, que les conditions ont changé radicalement entre la période de l'économie dirigée et celle qui tente de s'appliquer aux principes et conditions de l'économie de marché.

Alors, on peut se poser la question suivante : Faut-il conclure que l'économie algérienne a plus profité de la crise financière de 2008 et qu'elle a plus d'avantages de bien mener sa politique et gestion budgétaire ?

Les avis se partagent sur la réponse, mais il est clair que les pressions des programmes d'ajustement et les injonctions des institutions internationales sont bien derrières et ne sont plus considérés comme « l'épée de Damoclès », et cela se comprend et se vérifie d'après les données disponibles des organismes internationaux, mais il demeure la répartition et le ciblage des recettes inquiètent les observateurs, d'autant plus que les défis sont énormes :

- 1) Le financement du programme quinquennal 2010/2014 estimé à plus de 280 milliards \$.
- 2) La réalisation des projets colossaux et budgétivores, à l'instar de l'habitat, le transport et la question de l'eau, pour ne citer que ceux-là.
- 3) La concrétisation des promesses d'augmentation des salaires et des revenus pour les employés de la fonction publique et les secteurs publics.
- 4) La contribution dans l'immense projet de modernisation des services publics et la reconfiguration de la notion du développement local.
- 5) La soutenabilité des engagements pris, tant au niveau interne (baisse de la dette publique), qu'au niveau externe (dette extérieure et paiements anticipés).

Un dernier document de la Banque mondiale précise bien que l'avènement de la manne pétrolière est en train de fournir une occasion unique pour la réalisation des projets et des programmes, et aussi la mise en place d'une politique budgétaire moins contraignante, ce qui place la question de la gestion de cette manne et cette politique budgétaire au cœur des débats actuels, et incite, de ce fait, une réflexion sérieuse sur les bons indicateurs pour assurer la gestion publique, particulièrement, dans une période de crise.

D'autre part, il faut savoir que le budget de l'Algérie, pour l'année 2010, a été élaboré sur la base d'un prix du baril à **75 \$ et non 37\$** comme cela fut le cas pour les années précédentes, et cela dans un souci d'équilibrer le budget de l'Etat et éviter le recours au fonds de régulation des recettes (FRR), crée dans un autre souci de parer aux (imprévisibles) perturbations des marchés extérieurs, alors que le déficit budgétaire pour l'année 2009 était estimé à plus de 37 milliards \$, et les dépenses publiques pour l'année 2010 sont estimées à près de 80 milliards \$, montrant, par là, que la gestion publique se base sur la consolidation des équilibres internes et la demande interne, dans un but de stabilisation et apaisement, éloignant, par là, toute possibilité de conduite budgétaire dans un sens et esprit **de productivité, rendement et transparence budgétaire.**

La récente crise fut, exclusivement, une crise financière et bancaire, touchant, particulièrement, les banques internationales et les succursales qui leur sont rattachées, ce qui peut expliquer le soulagement des responsables économiques et financiers, mais le cas serait, sans doute différent et renversant, si c'était une crise énergétique, comme ce fut le cas des crises antérieures, particulièrement la crise de 1986, ou juste simplement une baisse sensible des prix au delà du prix de référence fixée par l'Etat.

Pour compléter le tableau des données, il faut savoir, aussi, que le projet de loi de finances complémentaire pour l'année 2011 prévoit une augmentation de 25% des dépenses publiques, qui vont passer de 6.618 milliards DA à 8.275 milliards DA, afin, selon les explications du ministre des finances, d'accompagner les projets à caractère social (préserver le pouvoir d'achat de la population, créer plus d'emplois pour les demandeurs et promouvoir le développement de l'appareil productif, tout en tentant de préserver les fonds de la FRR, estimés à plus de 66 milliards au cours de l'année 2010.

Selon A.TAHARI (le directeur- adjoint du Fonds Monétaire pour la région du MENA), le risque de disparition des excédents budgétaires peut

constituer une menace réelle pour l'Algérie, si la récession mondiale, par les effets de la crise, prendra plus longtemps que prévu, du fait que les prévisions de création de 2 millions d'emplois et 1 million de logements vont mettre la pression sur un taux de croissance de plus de 4%, et une soutenabilité de la dette publique, confirmée et engagée, ce qui semble, d'après l'orateur, difficile à concrétiser et réaliser pour le cas de l'économie algérienne.

A la lumière de tout cela, la confrontation entre la gestion publique et la crise financière, puisque c'est l'objet de notre intervention, nous amène, pour le cas algérien, aux déductions suivantes :

- ✚ Le passage, même sommaire et restreint, de la crise en Algérie a dévoilé toute la fragilité et la vulnérabilité de cette économie, étant donné son caractère et statut d'économie de rente.
- ✚ La gestion publique, dans ce contexte, devient plus prudente et rationnelle, mais qui a débordé sur une concentration sur des réalisations d'ordre social, pour les raisons que l'on connaît, et qui risquent de perturber, sérieusement, la conduite, au moins à moyen terme, les projets en cours.
- ✚ La constitution des fonds de régulation des recettes et des fonds souverains, ainsi que la détermination de baisser la dette extérieure et publique, ne doivent pas signifier que la politique budgétaire, telle qu'élaborée et entamée, sera exempte de tout reproches ou ambiguïtés.
- ✚ La confirmation que la conversion d'une économie réelle à une économie financière est très préjudiciable pour le management public dans ce pays.

La crise financière qui a débuté en 2008 ne s'avère pas encore vaincue ou éloignée, suscitant, ainsi, une multitude de craintes et d'inquiétudes, non seulement dans les milieux financiers et bancaires, mais principalement au niveau de la politique budgétaire, partant, du fait, que le premier agent qui

encaisse les coups lors de l'apparition d'une crise demeure bien l'Etat, appelant, ainsi, à une gestion prudente et intelligente, sans éveiller des doutes, des craintes ou sentiments de dérapages et de dysfonctionnements, mais aussi, sans sombrer dans des pratiques de diversion et de détention des informations, car le principe gagnant d'une politique de gestion publique, particulièrement pour le cas algérien, demeure la transparence budgétaire et la divulgation des informations budgétaires pour prouver la bonne foi et la sincérité dans la conduite d'un management public.

Il faut bien se souvenir que la Grèce, puisqu'on parle de gestion publique dans un contexte de crise, est confrontée à une dette publique de 350 milliards \$, soit l'équivalent d'une fois et demi son produit intérieur, ce qui a amené la respectable agence de notation « Standard and Poor's » à classer ce pays parmi les emprunteurs les moins fiables pour le remboursement, malgré le fait que ce pays a bénéficié d'un plan de sauvetage de 110 milliards \$ de la part de l'Union européenne et le Fonds monétaire.

Pour revenir au cas algérien, le manque de visibilité de la gestion publique, tantôt excessivement prudente et avaricieuse, tantôt dépensière et outrancière, ne plaide pas en faveur de l'adoption d'une gestion des deniers publics, qui s'attachera à achever les projets en cours, et ils sont nombreux et fortement coûteux, et en même temps, à réguler les effets de la crise financière, ce que déplore Pr A.BENACHENHOU (Benachenhoul, 2009)⁸ en confirmant que la dépense publique se taille la part dans le financement des projets économiques et qu'elle s'est imposée comme substitut de la réforme économique, et par conséquent, le budget qui continue à l'emporter sur le marché.

En cette période de crise qui risque de perdurer et laisser des traces sur l'économie réelle, il semble que les pouvoirs publics s'orientent vers la

⁸ A.BENACHENHOU, « La fabrication de l'Algérie », Editions Alpha-Design, 2009.

maîtrise de la dépense publique, à travers le projet de loi organique relative aux lois de finance (LOLF), qui insistera sur :

- a) Une refonte de mode de gestion du budget de l'Etat.
- b) Une approche novatrice dans la gestion publique.
- c) La gouvernance budgétaire.

La mise en place du fonds pour la régulation des recettes, d'un fonds souverain, la constitution des réserves confortables de change, et l'efficacité dans la gestion de la dette publique, ne doivent pas auto-proclamer une gestion souple du budget de l'Etat ou une marge sécurisante de manœuvre dans la conduite des programmes économiques, car en reprenant les propos d'A. Benachenhou, « les budgets publics ne font pas tout », il semble que la gestion publique, en Algérie, et dans une période de crise, dévoile toute sa fragilité, sa vulnérabilité et son euphémisme, bien que la tendance n'indique une panique particulière, ce qui incite à un management public qui conduira à la primauté des résultats de performance dans toute allocation des moyens financiers, entendant par là, prudence dans l'excellence de la politique budgétaire, un mélange de règles prudentielles, règles de performance et règles de gouvernance, du moment que la crise (ou plutôt ses effets) est plus difficile à manier et gérer lorsqu'on constate une défaillance de la politique de gestion publique ou la politique financière d'une nation.

CONCLUSION

Il est devenu, très admissible, de recadrer une crise économique ou financière avec le contour réel et vécu des économies nationales, nonobstant les éventuelles asymétries constatées ou les implications des uns ou des autres, car les effets (directs ou indirects) se font ressentir et pèsent sur le discours économique officiel et les décisions des acteurs économiques, en premier lieu, l'Etat, en tant que coordinateur des actions et activités économiques de la nation, malgré quelques oppositions des courants ultra-libéraux.

Ainsi, la gestion publique exprime et dévoile la stratégie adoptée par un Etat, dans le cas d'une perturbation, turbulence ou dysfonctionnement de l'économie mondiale, perçus, généralement, comme des « chocs externes », et de juger la compétence exacte et réelle de cet agent face à ces variantes, imprévisibles et imprévues, car les approches contemporaines insistent, apparemment, sur ces critères et normes pour définir et déclarer si un pays s'est comporté, efficacement et irréprochablement, dans ce management public, qui nécessite et exige une soutenabilité renforcée et dynamique, malgré des conjonctures défavorables ou des comportements assez douteux des marchés au niveau de l'économie mondiale, du moment que la mondialisation s'est bien installée et tente de faire bien comprendre que les tendances de cette économie plaident plus sur la prudence et la précaution dans les activités reliées à l'économie publique et la gestion des deniers publics, qui se sentent le plus en danger dans une période de crise.

Cela est d'autant plus vrai pour des économies rentières, à l'instar de l'Algérie, qui nous semble est en train de souffler le chaud et le froid sur la politique budgétaire et publique qu'elle entame depuis les vents du libéralisation et l'ouverture économique, en suivant de près les évolutions des prix du pétrole, principal produit exportable avec plus de 97% du total des exportations algériennes, et adoptant, de ce fait une politique et une stratégie à la mesure de ces tendances, à savoir, une politique plus récessionniste, austère et avarice dans les moments d'une baisse des prix, et une autre plus expansionniste et dépensière, au moment de la hausse de ces prix et la constitution d'un matelas assez confortable en devises fortes et précieuses.

La logique, d'après les explications et les arguments des spécialistes du domaine, ainsi que les responsables des organismes internationaux, veut que la gestion publique ne se construit pas sur des paramètres, qui eux-mêmes, dépendent sur la nature de la conjoncture économique où les bonnes (ou mauvaise humeurs) des marchés internationaux, plus explicitement, lorsque

le pays n'a aucun pouvoir de décision sur ces marchés, comme c'est le cas, malheureusement, de l'Algérie, ce qui peut contrarier, fortement, la démarche déclenchée et altérer les objectifs et desseins tracés.

La crise énergétique de 1986 fut une bonne leçon pour les décideurs économiques de ce pays, mais en même temps, a donné des arguments qui ne cadrent pas avec un rapprochement entre la rigueur économique et l'efficacité financière, une synergie si nécessaire pour la gestion publique et très appropriée pour le cas algérien, qui se manifeste par la multiplication des projets et des programmes, en plus d'autres actions publiques comme les récentes augmentations des salaires, qui ont fait que les dépenses publiques vont accroître de 25% en 2011, un peu près de 24 milliards \$, ce qui risque de miner la conduite des grands projets inscrits pour le programme quinquennal et décaler un certain nombre de projets, tout cela est la conséquence d'un mauvais arbitrage entre une action volontariste et propagande des pouvoirs publics et les effets de l'économie réelle, seule juge d'une gestion publique.

BIBLIOGRAPHIE

A) OUVRAGES

- 1) A.BENACHENHOU, « La fabrication de l'Algérie », Editions Alpha-Design, 2009.

B) ARTICLES, PAPERS, et AUTRES

- 1) C.AYMAR, « La théorie des choix publics face à l'exploitation des structures fiscales : Différents points de vues », Revue Politique et Management Public, Volume 10, N°4, 1992.
- 2) D.GIAUQUE, « Les paradoxes de la nouvelle gestion publique et leurs effets sur les institutions et ses acteurs », Journées d'étude sur « les crises institutionnelles et leurs effets », Lausanne, Suisse, 2007.
- 3) F.X.MERRIEN, « La nouvelle gestion publique : Un concept mythique », Revue Lien social et Politiques, N°41, 1999.
- 4) J.M.HARRIBEY, « La crise du capitalisme français », article paru dans Sud-Ouest, Février, 2008.

- 5) R.RICOL, « Rapport sur la crise financière », Gouvernement français, Septembre 2008.
- 6) S.MOATTI, « La crise et ses conséquences », Revue Alternatives Economiques, N°261, Septembre 2007.
- 7) S.T.LAPIERRE, « La crise du Subprime », Revue Régions/Développement, N°26, 2007.

C) SITES WEB

- 1) www.ministère des finances.dz
- 2) www.banque d'algerie.dz
- 3) www.ons.dz
- 4) www.lacrise pour tous.com